文研讲坛(之三)——土地问题与乡村振兴

城乡中国的土地问题

刘守英

(中国人民大学 经济学院,北京 100872)

摘　要: 经过40年的改革开放,中国的城乡关系发生革命性跃迁,农民与土地的粘度发生变化,乡村的人地关系、农地权利、农业经营制度、农业发展方式、村庄制度、城乡关系等呈现新的特征,乡土中国转型为城乡中国。在代际革命、农业转型、乡村分化、城乡互动的作用下,城乡中国的土地问题既不同于乡土中国,也有别于快速城市化阶段,土地功能因发展阶段转换而变化,城乡格局变化带来土地配置制度困境,农业历史转型带来农地权利与经营制度不适应,乡村分化凸显宅基地制度滞后。新发展阶段要实现从城乡中国到城市中国的现代化转型,解决好城乡中国的土地问题是关键,必须推进以城乡中国阶段为背景的土地改革,重点是明确城乡中国阶段的土地功能定位,实行城乡互动的土地配置制度改革,适应农业转型的农地权利和经营体系重构,实施乡村振兴战略的宅基地制度改革。

关键词: 城乡中国;土地问题;改革

中图分类号:F 301.0　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2018)03-0079-15

一、问题的提出

土地问题在乡土中国的重要性显而易见,常被提及的理由有,大多数人以地为生,土地配置关乎农民生计;土地制度是影响国家治理与秩序的重要安排,是国家危机与王朝更替之源;土地制度既造就了悠久的农耕文明,也导致了超稳态的结构[①]。一般认为,随着一个社会从农业经济向工业和城市经济转变,农地的经济重要性下降,增长的动力转向依靠人力资本和创新[②]。令人困惑的是,中国经历40年的增长奇迹与结构变革,实现了从乡土中国到城乡中国的历史转型,但是,全社会对土地问题的关切度不减反增,土地在经济社会的重要性不但没有降低,反而对其更加依赖,土地仍然是影响社会稳定与公平正义的重要因素,甚至在很大程度上关乎国家治理现代化[③]。

对中国结构变迁中土地问题的认识困惑,一方面源于对结构变迁中土地配置效应缺乏分析。基于传统结构分析的发展理论,仅仅注意到劳动力部门再配置对资本形成的作用,忽视了农地向非农用地配置的效应。事实上,土地在不同用途间的转换会产生巨大的级差收益,对经济增长、结构转变与收入分配的影响巨大。另一方面源于对土地制度安排与变迁对结构转变的影响缺乏理解。事实上,从乡土社会向城市社会的转变,土地制度是变化最大同时也举足轻重的一项安排。土地制度安排与变迁方式不同,对结构转变的方式、

收稿日期:2018-03-01

作者简介:刘守英,男,湖北洪湖人,中国人民大学经济学院教授。

基金项目:本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目"农地三权分置的实践研究"(项目编号:16JZD024)阶段性成果。

① 费孝通:《乡土中国》,北京:人民出版社2013年版。

② T. W. Schultz, "The Declining Economic Importance of Agricultural Land", *The Economic Journal*, 1951, 61(244), pp. 725-740.

③ 赵冈、陈钟毅:《中国土地制度史》,北京:新星出版社2006年版。

路径与速度影响不一。① 除了一般理论上的缺陷,背后更深层的原因是对中国从乡土中国抵达城市中国的认识偏误。长期以来,无论是理论还是公共政策皆将城市中国作为现代化的归宿,并以牺牲和消灭乡土中国为前提,土地配置与制度变迁成为实现这一目标的工具。新中国 60 年的经济增长与结构变革,不仅发生了土地从农业向非农用途的大规模配置,而且发生了农地制度、土地转用制度与非农用地使用制度的系列变革,土地的再配置效应与制度变迁效应成为推动经济增长、工业化与城市化的重要力量。无论是计划经济时期的集体所有制和农产品统购统销制度,还是改革后的城乡二元土地制度、强制低价的土地征收制度、地方政府独家垄断土地市场制度、土地资本化制度,为中国的经济增长创造了巨额的资本,也是乡土中国向城乡中国转变的发动机②。城乡中国这一特殊阶段由此而生,也导致这一阶段特殊的土地问题。

讨论城乡中国的土地问题具有重要的公共政策含义。土地问题的争论之所以持久不竭、势不两立,源于分别以乡土中国或城市中国两种结构形态所形成的截然对立的土地观。前者固守乡土中国形态,视农民与土地的关系为不变,无视结构变革带来的农民与土地关系已经发生的变化,以土地制度安排不能动、不许动应万变,导致改革机会的丧失,阻碍转型与发展。后者以作为结果的城市中国为对象,强调土地配置和利益的城市导向,单方面强调以土地资本化工具加速工业化和城市化进程,以牺牲农民的土地利益和乡村发展机会为代价,以为这种牺牲可以通过城市化来弥补。城乡中国的土地问题有别于乡土中国,也不等同于城市中国。认识城乡中国背景下土地问题的表征,对于防止两个极端的土地政策意义重大。

本文的结构如下:第一节重新审视了土地在乡土中国的表现;第二节分析土地制度安排与变迁如何推动中国从乡土中国向城乡中国的转变;第三节分析了城乡中国阶段的主要土地问题;最后是结论和相关政策建议。

二、乡土中国的土地粘度

“乡土中国”是费孝通基于对传统中国的基层抵近观察后提炼出的一个广被接受的概念③。“土”是乡土中国的根,是建构传统政治、经济、社会与文化结构的基础,帝国秩序、人地关系、人人关系、乡土秩序既高度依赖于土,又牢牢被土束缚。乡土中国的成色以其经济活动、制度安排、治理秩序与土的粘度来衡量。

(一)自我强化的农本结构

从结构特征来看,乡土中国首先表现为超稳定的农业经济形态。农业既是帝国攫取收入也是农民为生的主要来源。直到 19 世纪末,无论是产值、就业还是税收来源,农业都是国家的命门。④所有可耕地主要用于粮食种植。人口不断增长不仅造成对土地的压力增加,也形成依靠过密劳动投入提高土地单产的农业生产方式。⑤ 这种以地为生的农业文明保障了庞大人口规模的基本生计,也使以农为本的帝国秩序得以维系。但是,对土的过于依赖也造成一种无法从土中挣脱的结构。在顶层,由于国家的收入和秩序主要依靠土地,传统帝国政治便不断强化以农为本的结构,抑制以非农经济活动、陌生人交易和权力自治的城市文明生长⑥。在底层,由于农民无法在农外觅得机会,只得通过更为过密的农业劳动和农工互补的手工业来维持农家生计,导致乡村经济活动的“内卷化”和“没有发展的增长”,单位土地产出不断增长、但单位劳动产出长期停滞甚至下降,无

① 刘守英:《土地制度变革与中国经济转型》,《中国土地科学》2018 年第 1 期。
② 刘守英:《中国土地制度改革:上半程与下半程》,《国际经济评论》2017 年第 5 期。
③ 费孝通:《乡土中国 生育制度》, 北京: 北京大学出版社 1998 年版。
④ 安格斯·麦迪森:《中国经济的长期表现:公元 960—2030 年》,伍小鹰、马德斌译,上海:上海人民出版社 2008 年版。
⑤ 安格斯·麦迪森:《中国经济的长期表现:公元 960—2030 年》,伍小鹰、马德斌译;巴里·诺顿:《中国经济:转型与增长》,安佳译,上海:上海人民出版社 2010 版。
⑥ 施坚雅:《中华帝国晚期的城市》,叶光庭等译,北京:中华书局 2000 年版。

法走上通过提高劳动生产率实现农业资本化的发展道路。①

(二)产权清晰、激励有效的地权结构与经营制度

受制于可开垦耕地潜力挖尽和经验性技术进步缓慢,中国的传统农业依托有效的土地产权和经营制度支撑起人口不断增长的食物供给。一是界定清晰、权利完整的产权制度实现稀缺土地资源的有效配置。尽管中国的土地制度一直被习惯性地冠之为“普天之下,莫非王土”,但是,在影响土地资源使用的制度安排上,中国的土地产权结构却十分清晰且明确。早在战国时期就承认了私田的合法性,允许土地自由买卖。自秦汉到唐代中叶,土地的私有份额不断上升,形成土地私有与土地国有并存的格局。自唐代中叶到明代中叶,国家放松私人占有土地的限制,以土地买卖和交易等经济手段取得土地成为主导,以授田、封地、赐田等政治手段取得土地减少,土地私有制得到进一步发展。从明代中叶到近代,土地买卖盛行、市场交易活跃,土地契约复杂精细,土地私有制得到充分发展。②这种排他、可交易、有保障的土地产权结构,保证了乡土中国越来越稀缺土地的经济使用与有效配置。二是国家对土地权利的正式保障。为了保障以农立国下帝国的收入攫取与秩序维持,国家通过土地登记、确权等提供对土地产权的正式保护。从出土的西周青铜器彝器铭文中,就有了土田的数字记载;春秋中叶以后的鲁、楚、郑国已开展田赋和土地调查;唐中叶尤其是宋代以后,地籍与户籍平行成为国家治理的制度;明代中叶以后开展了全国统一的土地彻底清丈,鱼鳞图册成为征派赋役和地籍管理的主要依据。③三是有利于保护耕作者权利的合约安排结构。在有保障的土地私有和发达的土地市场下,中国的土地权利结构演生出非常复杂的合约安排形式,如“永佃制”、田底权与田面权分离的“一田两主”“一田三主”等,土地使用者和租赁者获得完整的土地产权,他们对所租赁土地不仅可以排他性使用,还可以再转租、交易、抵押、典当、继承等,这些权利既受到民间非正式合约遵守,也得到正式权利的保护。这种以耕作权为大的土地权利安排为小农经营提供了稳定、可预期的制度基础。④ 四是小农经济的超强韧性与生命力。在经营制度上,以家庭为单位的小农经济是基本的农作制度,家庭不仅进行独立的生产、投资和决策,以血缘和亲缘形成的扩大家庭的劳动分工与合作⑤,地权保护下自耕农和租佃者对小块土地的精细利用⑥,使得以家庭为单位的小农经济与地权清晰且不断分割的土地制度支撑起前现代时期的中国农业增长。

(三)承载复杂功能的土地价值伦理

不断强化的以地为本政治经济结构以及不断演化的地权制度所强化的超稳定家本位小农经济,积淀出附着于土的文化与价值观念。在乡土中国,土地不仅具有经济功能,它还关乎个人的名誉、抱负、威望与社会评价⑦,这些非经济的考虑激励家庭成员不需要监督也会自觉在土地上辛勤劳作,激励其为家庭积累更多与土地相关的资产⑧。由于土地在乡土社会承担多重功能,每个成员也十分看重土地分配的公平性,由此助长一个家庭在分家时进行家庭成员不断细分土地的安

---

① 黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,北京:中华书局 1992 年版。

② 方行:《中国封建经济发展阶段述略》,《中国经济史研究》2000 年第 4 期。

③ 参见梁方仲:《中国历代户口、田地、田赋统计》,北京:中华书局 2008 年版。

④ 参见傅衣凌:《清代永安农村赔田约的研究》,《明清农村社会经济》,北京:三联书店 1961 年版;梁治平:《清代习惯法:社会与国家》,北京:中国政法大学出版社 1996 年;赵冈:《永佃制研究》,北京:中国农业出版社 2005 年版;吴涛:《清代江南的一田两主制和驻点关系的新格局》,《近代史研究》2004 年第 5 期;戴建国:《宋代的民田典卖与“一田两主制”》,《历史研究》2011 年第 6 期。

⑤ 费孝通:《江村经济——中国农民的生活》,北京:商务印书馆 2002 年版。

⑥ 参见赵冈:《历史上的土地制度与地权分配》,北京:中国农业出版社 2003 年版。

⑦ 费孝通:《江村经济——中国农民的生活》。

⑧ 王曙光:《中国农村——北大“燕京学堂”课堂讲录》,北京:北京大学出版社 2017 年版。

排。土的厚重与家的归宿感,使乡土社会的人们养成“安土重迁”的观念和“故土难离”的习性,即便离开且无论在外有多大成就,最后仍然“落叶归根”与“魂归于土”。人和土地的桑梓情谊,滋养起历久未衰的乡土文化伦理①,那些由“庙堂”而归隐“故乡”的士绅阶层成为维持乡土社会秩序与治理的精英。在历史的长河中,乡土中国人与土之间紧密而无法挣脱的土地粘度,塑造了乡土中国的经济、政治、制度与文化。

三、土地制度变革推动的结构变迁

中国的现代化一直被理解为一个古老农业国向工业国的结构转变。自近代以来的百余年间,先后历经近代国家官僚工业化、国家工业化、乡村工业化、沿海工业化,中国的结构形态发生重大跃迁。但是,如果以农民与土地的粘度变化来衡量转型的成色,结构变革的发生并不一定带来乡土中国的真正转型。结构变迁是否带来农民与土地粘度的变化,取决于国家赋予土地制度安排与变革在结构变迁中的功能,土地功能定位不同,带来工业化城市化的推进方式不同,导致结构转变中农民与土地的松动程度不同。中国过去 60 年充分利用土地制度及其变革推动了结构转变,但并未同时减低农民与土地的粘度,由此也导致中国转型的困难与复杂性。

(一)土地产品提供资本积累的国家工业化

新中国成立不久,中国共产党开启了一个农业国向工业国的转变,并选择了重工业优先的国家工业化战略。②基于以农业为主的经济基础和重工业发展对资本的巨额需求,农业充当了提供资本形成与积累的角色。三项制度安排——农产品统购统销、集体化与人民公社制度、城乡分割的户籍制度提供重要支撑。统购统销制度实现国家对农产品的强制定价权和低价获得权,集体化人民公社制度实现国家对集体土地的所有、使用与收益控制权③,户籍制度实现国家将农民绑缚于集体土地提供低价农产品的功能。④ 在以上制度的共同作用下,农民于 1951—1978 年间以税收形式向国家提供了 978 亿元贡赋,以工农产品价格剪刀差向国家提供了 5100 亿元资本,扣除国家对农业的投资 1760 亿元,农民为工业化提供了 4340 亿元的净积累,形成比较齐全的工业体系和门类,1952—1978 年间,中国的工业产出年均增长率 11.5%,工业产出占 GDP 的份额由 18% 上升到 44%。⑤ 但是,国家计划工业化时期虽然启动并推动了结构转变,由于其变迁方式是将农民牢牢“绑缚”于集体所有土地,剥夺了他们的自由迁徙权和参与工业化的权利⑥,因此其实质是一个“不松动乡土的结构转变”,也无从撼动费孝通意义的“乡土中国”。

(二)开放土地权利的乡村工业化

1980 年开始,中国的农村改革改变了结构转变的推进方式。一方面,农村土地制度改革在“上交国家的,完成集体的,剩余是自己的”合约结构下,将集体所有土地分配给集体成员,农民获得承包土地的使用、收益和农地农用转让权,家庭经营成为农业基本经济制度。农地权利的重构不仅带来农民生产积极性的高涨,也使集体低效制度下的农村剩余劳动力显化,他们不得不到农业经济活动以外寻找就业机会,成为推动结构转变的原发力量。另一方面,受制于城乡隔绝以及国有体制的低效,农民参与非农经济活动只得在乡

① 费孝通:《中国士绅——城乡关系论集》,北京:外语教学与研究出版社 2011 年版。
② 林毅夫、蔡昉、李周:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,香港:中文大学出版社 1995 年版。
③ 参见 Lin, J. Y., “Rural Reforms and Agricultural Growth in China,” *American Economic Review* vol. 82, 1992 (1), pp. 34 – 51. Lin. J. Y., “Chinese Agriculture: Institutional Change and Performance.” In T. N. Srinivasan (ed.), Agriculture and Trade in China and India, 1994, pp. 38 – 47. Wen, J. G., “Total Factor Productivity Change in China's Farming Sector: 1952 – 89”, *Economic Development and Cultural Change*, Oct. 1993, pp. 1 – 41.
④ 王海光:《当代中国户籍制度形成与沿革的宏观分析》,《中共党史研究》2003 年第 4 期;王海光:《移植与枳变:中国当代户籍制度的形成路径及其苏联因素的影响》,《党史研究与教学》2011 年第 6 期。
⑤ 巴里·诺顿:《中国经济:转型与增长》,第 52 页。
⑥ 周一星、曹广忠:《改革开放 20 年来的中国城市化进程》,《城市规划》1999 年第 12 期。

村突围,乡村工业化成为国家工业化之外的另一条道路。至关重要的是,乡镇企业的“异军突起”,得益于国家向农民开放集体土地从事工业化的权利。与计划经济时期农村集体土地只能为国家工业化提供低价粮食的功能不同,为了解决农村剩余劳动力就业,这一时期的国家政策允许农民在集体土地上办企业、允许农民利用自己的土地建城镇,1985 年—1998 年期间,建设用地用于农村集体建设的增量远远大于城市,整个国家的结构转变主要由乡村工业化推动。1981 年—1994 年,乡镇企业职工从 2969.85 万人增加到 11329.97 万人,到 1992 年时,乡镇企业创造的产值已占到工业增加值的三分之一。

与将农民绑缚于土、排斥在国家工业化大门之外相比,集体土地上的乡村工业化开放了农民在农村地区参与工业化的权利,农村的分工分业带来农民的就业与收入对农业的依赖性降低①。但是,无论是乡村工业化还是农民自主城镇化,仍然被圈在本乡本土,并未带来农民与土地粘度的变化,他们没有“离乡”,也没有“离土”,就是那部分“自带口粮进城”者,无论从身份、公共服务分享还是基本权利的获得,并未改变农民的乡土成色。集体土地上的工业化、城镇化确实改变了中国结构转变的推进方式,并且在就业和收入上使农民对土地的依赖有所降低,但是,并未根本改变农民与土地的粘度,因而依然没有脱离费孝通意义上的“乡土中国”。

(三)以地谋发展的工业化城市化

1995 年、特别是 1998 年以后,中国不仅推进结构转变的方式发生重大变化,而且工业化城市化进入快车道。一是园区工业化的兴起。开发区、工业区遍布全国各个行政层级,数量激增。开发区最高峰时达 6866 家,规划面积 $3.86\times10^4km^2$,2003 年国家对开发区进行清理整顿,保留下来的开发区仍有 1568 家,规划面积 $9949km^2$。“异军突起”的乡村工业化退场,尤其是中西部地区大部分乡镇企业“熄火”。由于体制环境和开放程度差异,以沿海为主的园区工业高速增长,使中国成为世界制造工厂。二是城市化进程加速。1998 年—2016 年,中国的城市化率以每年 35.89% 提速,城市建成区面积从 21380 平方公里扩增到 54331.47 平方公里,年均增长率达到 5.32%。

工业化方式从乡村工业化向园区工业化的转变以及政府主导城市化的加快,起因于 1994 年实行的分税制根本改变了地方政府的激励结构。一方面,由于制造业 75% 的税收上交中央政府,地方政府从鼓励发展乡镇企业的税收减少、风险加大,于是将工业发展转向以园区土地的招商引资,既避开了以政府信用担保发展乡镇企业的风险,又可以通过低价征收的土地优惠招徕规模大、税收能力强的企业。另一方面,由于与城市发展相关的建筑业税、营业税及土地出让金划归地方,地方政府发展城市的积极性提高。更为根本性和持久性动力还是来自 1998 年以后土地制度的几次关键变革。一是 1998 年《土地管理法》的修改与实施,为地方政府以地谋发展提供制度保障。该法规定,农地转为建设用地必须实行征地,任何单位从事非农建设必须使用国有土地,国家对土地实行用途、规划和年度指标管制,政府获得垄断土地的权力;二是实行土地有偿使用制度,土地管理法明确规定“土地使用权可以依法转让”“国家依法实行国有土地有偿使用制度”,国家以土地所有者身份,由市县级人民政府作为代表,将国有土地使用权有偿出让给土地使用者,土地使用者按照出让合同的约定向国家支付土地使用权出让金。1999 年以来又不断加大土地有偿使用制度改革,减少划拨用地比重,增加有偿使用比重。三是 2003 年开始实行经营性用地的招拍挂制度,土地资本化进程大大加快。由于商业、住宅、旅游、娱乐等经营性用地一律实行招拍挂,地方政府成为土地级差收入的主要获得者,2003 年—2008 年,地方政府招拍挂土地占出让土地比重从 27.78% 增加到 81.91%,土地出让收入从 5421.31 亿元增加到 10259.8 亿元,增长 1.89 倍。四是 2008 年之后为了应对国际金融危机,允许地方政府成立融资平台,以地抵押,实现土地的金融

① 秦晖:《“离土不离乡”:中国现代化的独特模式?——也谈“乡土中国重建”问题》,《东方》1994 年第 1 期。

化。到 2017 年 6 月 30 日各地成立的各级政府投融资平台达 11740 家。地方政府从以地生财阶段的以土地出让收入为依托、以新还旧的举债,转向土地抵押和质押为主的举债。2008 年—2015 年,84 个城市土地抵押面积从 249 万亩增加到 7360 万亩,增加 1.95 倍,土地抵押金额从 13300 亿元增加到 113000 亿元①。土地成为融资工具,地方政府的融资行为与土地出让收入脱钩,而主要取决于土地是否能融到资金,地方政府对土地的依赖变成对土地融资的依赖。地方政府无论是举债还是偿债都高度依赖于土地抵押。

在园区工业化和以地生财、以地融资城市化的助力下,农民实现了真正的"离土""出村"。中国的流动人口总数在 2000 年前后达 1.43 亿,其中跨省流动人口 4242 万,从乡村流出人口为 8840 万人,占总流动人口的 62%。②到 2010 年前后,中国总迁移人口已达 26139 万人,流动人口总数超过 2.2 亿人。③根据农业普查以及历年农民工监测报告相关数据,1996 年—2010 年,跨省流动农民工从 2330.9 万增加到 7717 万人,占外出农民工的比重从 32.5% 提高到 50.3%。中西部地区成为支撑出口导向工业化的廉价劳动力输出基地,中部地区跨省流动农民工所占比重高达 69.1%,西部地区跨省流动农民工占 56.9%。④但是,"农一代"的跨区域流动,不是向融入城市的市民化方向发展,而是形成了数量庞大的"两栖人口"或所谓"候鸟式迁移",他们季节性往返于东部地区和内地农村之间。⑤自 1990 年代末开始迁移的"农一代",在外经历了将近二十多年的艰苦打拼和漂泊之后,最终的归宿是"返乡"和"回村"。造成这一结局的主要原因是农民落脚城市的公共政策缺失与制度性歧视,在"以地谋发展"的经济增长模式和城市治理方式变革缓慢的共同影响下,农民工群体既无法享受与城市居民同等的公共服务,也难以落脚城市。进城农民工很难获取城市住房(包括租房)、子女教育、社会保障等各方面的公平对待。⑥"农一代"很少有长期留在城市的期望,他们通常忍受更长的工作时间和相对艰苦的居住条件等,以便在尽可能短的时间积累更多的资金,攒足回家过日子的费用。很多流动人口选择居住在城中村或城乡结合部等成本低廉的城市社会边缘区域条件较差、违章搭建的房屋里。城乡居民的权利差距持续拉大。中国独特的土地制度与变迁方式推动了快速的结构转变,但是,由于对进城农民城市权利的缺失,他们又重归家乡,从就业和收入看,农民与土地的关系本已发生根本松动,但是,由于对进城农民的城市权利缺失,他们只是充当了城市的过客,重归乡土。

四、城乡中国的土地问题

2010 年代前后,中国的城乡关系发生革命性跃迁。随着 80 后及 90 后成为劳动力迁移主力军,他们沿袭着上一代农民的离土、出村,但是,大多数人却选择了不回村、不返农,即便回

① 数据来源于历年《中国国土资源公报》,http://www.mlr.gov.cn/sjpd/gtzygb/。

② 参见国家统计局 2000 年人口普查数据表 7-3。

③ 参见国家统计局发布《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)》。

④ 其中 1996 年数据参见全国农业普查办公室编《中国第一次农业普查资料综合提要》,北京:中国统计出版社 1998 年版。2010 年数据来自《2010 年农民工监测报告》,中华人民共和国国家统计局编:《2011 中国发展报告》,北京:中国统计出版社 2011 年版。

⑤ 参见 Zhao, Y., "Labor Migration and Earnings Differences: The Case of Rural China", *Economic Development and Cultural Change*, 1999, Vol. 47, No. 4, pp. 767 - 782;Zhao, Y.: "Rural-to-Urban Labor Migration in China: The Past and the Present," In *Rural Labor Flows in China*, edited by L. West and Y. Zhao, 2000, pp.15-33. Berkeley, CA: University of California Press; Mullan K., Grosjean P. and Kontoleon A., "Land Tenure Arrangements and Rural-Urban Migration in China," *World Development*, 2011, Vol. 39, No. 1, pp. 123-133.; Zhao L., Liu S. and Zhang W., "New Trends in Internal Migration in China: Profiles of the New-generation Migrants", *China & World Economy*, 2018, No.1, pp. 18-41.

⑥ 吴维平、王汉生:《寄居大都市:京沪两地流动人口住房现状分析》,《社会学研究》2002 年第 3 期。

村的农民所从事的经济活动也发生重大变化。"农二代"的经济和社会行为变化,正在引发乡村经历一场历史转型,农民与土地的粘度发生变化,乡村的人地关系、农地权利、农业经营制度、农业发展方式、村庄演化、城乡关系等方方面面呈现新的特征,标志着一个与"乡土中国"不同的"城乡中国"的到来,这一阶段的土地问题也呈现出新的表征。城乡中国的土地问题既不能用乡土中国的土地观来看待和处理,也不能沿袭单向城市化阶段的土地观来对待,需要在城乡中国架构下来审视。

(一)城乡关系的历史性变迁

1. 代际革命

在城乡人口迁移中,80、90 后已经成为主力军。他们在经济社会等方面的行为特征呈现显著的代际分别,甚至具有不可逆性,成为引领中国城乡关系变革的重要力量。① 他们保留着农民身份,但已不再务农。农二代差不多进入劳动年龄就开始离开家乡,他们的初次外出务工平均年龄为 21.7 岁,与农业和土地的关系疏离,每年平均在外时间达 9 个月,不像他们的上一辈那样农忙时回家打理农事,他们之中 87.3% 的没有从事过任何农业生产劳动,平均每年花费在农业活动的时间仅 0.7 个月。他们在城市的就业正在将擅长的建筑业抛弃,仅有 10% 左右还从事这一行当,而是主要从事更为正式的制造业和服务业,两者各超过 40%②,从事机关、专业技术岗位的比例也在增加③,还有部分开始选择自营劳动或作为雇主生产经营。他们的受教育程度更高,平均受教育年限达到 9.515 年,90 后更高达 9.79 年,他们在城里也获得了比农一代更多的工作技能培训④,人力资本的提高更有利于他们在城市工作和生活。他们迁移的距离离家乡更远,跨省流动、前往东部地区以及大中城市务工经商是他们的主要选择。⑤他们既看重在外挣钱,也在乎家庭团聚和孩子教育,2003 年以来,举家外出农民工的数量和占比不断增长,2014 年达到 21.27%。⑥ 很大比例的家庭将孩子带在身边,在流入地接受教育到初中程度,高中期间由父母一方回县城陪读,直到孩子完成高考。他们的生活方式基本城市化,农二代在城市的消费方式已经与城市同龄人趋同,乐于通过商场、公园等城市公共设施从事休闲娱乐活动,在外面挣得的收入 70% 在城市消费。⑦他们不像农一代有钱就在农村盖房,而是选择将积累的资本在本地的县城和城镇买房,显示出将未来"落叶归根"于城而非村的倾向,2016 年农民工购房占农民工总数的 17.8%,其中购买商品房的为 16.5%。⑧农二代购房意愿比本地农业户籍居民高出很多。他们融入城市的意愿很强,农二代在工作地社保享有比例显著高于农一代,但是由于城乡之间的那堵墙的隔离,他们对不被城市接纳的感受更强。⑨ 他们与乡村的情感联结渐行渐远,不少人在春节返乡时住在县城或乡镇的酒店,再开车回到村里,经过短暂停留后又回城。农二代的"出村不回村",正在令乡土变"故

---

① 这里简单界定一下"农一代"和"农二代",使用的是 2013 年国家统计局农民工监测调查报告中的定义,即"新生代农民工:指 1980 年及以后出生的农民工"。这个定义与较早研究所谓"新生代农民工"或第二代农民工等学者的界定基本一致。

②⑤⑦ Zhao L., Liu S. and Zhang W., "New Trends in Internal Migration in China: Profiles of the New-generation Migrants", *China & World Economy*, vol. No.1, 2018.

③ 刘守英、纪竞垚:《农二代与结构革命》,2018。

④ 参见 2010—2016 年国家统计局《农民工监测调查报告》系列有关农民工接受培训的相关数据;以及刘俊彦等,《新生代:当代中国青年农民工研究报告》,北京:中国青年出版社 2007 年版。

⑥ 参见国家统计局《2014 年农民工监测调查报告》。

⑧ 参见国家统计局:《2016 年农民工监测调查报告》。

⑨ 朱妍、李煜:《"双重脱嵌":农民工代际分化的政治经济学分析》,《社会科学》2013 年第 11 期;田丰:余晓敏、潘毅:《消费社会与"新生代打工妹"主体性再造》,《社会学研究》2008 年第 3 期;《逆成长:农民工社会经济地位的十年变化(2006 - 2015)》,《社会学研究》2017 年第 3 期。如上述研究指出的,尽管农民工事实上认同城市主流价值观,但在实践中这套农民工期望认同的价值观却似乎多方面地边缘化和阻碍他们真正融入。

土”,传统乡土社会的人际关系、礼治秩序、非正式规则等正面临严重冲击与挑战。①

2. 农业发展方式的历史转型

由于人口迁移,尤其是代际变化,农业劳动机会成本上升,农业发展模式发生历史性转折。一是传统均质小农异质化。到 2012 年时,纯农业户占 18.28%,非农业户占 15.93%,农业兼业户占 30.07%,非农兼业户 35.72%。二是在农业投入上机械替代劳动。农业同非农业用工竞争加剧,劳动力价格上涨,农作物劳动投入成本上升,1999—2015 年间,主要作物用工成本上升、亩均用工减少,农民采取减少劳动力投入、增加机械和资本投入的策略,带来各类农业机械使用量每年 6% 左右的快速增长。② 三是农地经营制度变迁。土地流转加快,2003 年东、中、西部土地流转率分别为 9%、11.6% 和 3.86%,到 2013 年时分别达到 26%、31% 和 20%,2015 年时的农户承包地流转率达到 33.29%,流转承包地规模 4.47 亿亩,是 2010 年的 2.39 倍。③土地经营规模有所扩大,农户户均耕地在 2004—2012 年间由 7.88 亩增加到 8.23 亩;④劳均耕地面积 2010—2016 年间由 6.54 亩增加到 9.42 亩。⑤ 农地流转在转包和出租为主基础上出现股份合作、转让等形式,2015 年,五种流转模式所占比例分别为 47.03%、2.79%、5.39%、34.3%、6.08%。⑥ 2013 年时东部地区的股份合作形式已超过 10%。⑦在土地流入主体中,2014 年流入专业合作社和企业的比例分别达到 21.8% 和 9.68%,其他主体占到近 10.17%。⑧四是农业发展动能发生变化,2003 年以来农业劳动生产率快速提升,其增速远远超过土地生产率。2000—2012 年间,农业劳动生产率年均增长 5.46%,农业人均产值年增长率高达 14.11%,同期亩均产量年增长率只有 1.73%。⑨长期依靠高劳动投入提高土地单产的传统农业发展模式正在转向提高劳动生产率的现代农业发展模式。五是农业功能与形态发生变化,休闲农业和乡村旅游业在 2010 年以后增长极其迅速,游客数量从 2008 年 3 亿人次增加到 2010 年的 4 亿,2011 年跃升至 6 亿,并在 2014、2015 年继续保持快速增长,分别达到了 12 亿和 22 亿人次。

3. 乡村分化成不可逆之势

一是伴随城市化进程,中国的村庄缩减势成必然。1985 年时全国行政村数量为 94.1 万个,到 2016 年时减少到 52.6 万个;全国自然村数量从 1990 年的 377 万个降到 2016 年的 261 万个⑩;1997 年时全国村民小组共 535.8 万个,到 2016 年时减少到 447.8 万个。⑪未来的村庄数量还会进一步减少,一方面是因为农作方式变化带来村落与耕作半径的更大范围;另一方面是因为村落人口减少后公共服务的供给需要适度规模。二是村庄的分化加剧,村落的活化与衰落并存。相当部分村庄由于农二代的归宿去村化趋向以及农三代的完全城市化,会使多数村庄进一步衰落。

---

① 韩少功:《观察中国乡村的两个坐标》,《天涯》2018 年第 1 期。

②③ S. Liu, R. Wang and G. Shi, “Historical Transformation of China’s Agriculture: Productivity Changes and Other Key Features”, 2018.

④ 根据国家统计局七万农户抽样调查数据计算得出,具体参见 S. Liu, R. Wang and G. Shi, “Historical Transformation of China’s Agriculture: Productivity Changes and Other Key Features”, China & World Economy, Vol.26, No.1, 2018, pp.42-65.

⑤ 这里使用《中国统计年鉴 2010》和《中国统计年鉴 2017》中 2010 和 2017 年的“全国耕地面积”与“一产就业人数”计算 2010 和 2017 年的劳均耕地面积。

⑥⑦⑧ 2009—2010 年农村土地承包经营及管理情况统计数据,参见农业部《中国农业发展报告 2012》。2011—2015 年农村土地承包经营及管理情况统计数据,参见《中国农业年鉴 2012-2016》,中华人民共和国农业部主编,中国农业年鉴编辑委员会,北京:中国农业出版社,2012—2016。

⑨ 本节相关数据引用主要参考 S. Liu, R. Wang and G. Shi, “Historical Transformation of China’s Agriculture: Productivity Changes and Other Key Features”, 2018.

⑩ 中华人民共和国住房和城乡建设部编:《中国城乡建设统计年鉴 2016》,北京:中国统计出版社 2017 年版。

⑪ 中华人民共和国民政部编:《中国民政统计年鉴 2017》,北京:中国统计出版社 2017 年版。

还有一类村庄会在新的城乡关系中复活甚至兴旺,其中部分村庄会随着城市扩展直接融入城市,有一批村庄可能成为连接城乡的“驿站”,还有一些村庄则因为自身具有的独特性加上人力资本与企业家的努力而活化,这些村庄或者具有独特的历史和文化记忆;或者能够提供地方性、独特性、安全性的产品;或者有好的带头人,找到了可持续发展现代农业的路子,等等。三是乡村制度与治理的大变局。随着乡村经济活动与社会关系的变化,维系乡村社会的血缘、地缘以及人情关系发生变味、趋于淡漠,村民的集体意识减低,村庄共同体的向心力与凝聚力降低。① 代际革命带来的村里人成为陌生人,礼治秩序让位于经济权力的主宰,村庄治理结构、规则与秩序正在和进一步演化与变迁。

4. 城乡互动与两种文明的共生共存

中国在经历急速的城市化以后,城市与乡村之间的关系正在重塑。单向的城市化正在转向城乡互动。在城乡巨大差距、城乡二元体制和政府主导发展权的共同作用下,上一轮的城市化进程中劳动力、资本和土地从乡村向城市单向配置。近年来,生产要素在城乡之间的双向配置与互动增强,资本下乡的速度和规模增加,劳动力流动出现一定比例的从沿海向内地的回流,乡村经济活动变化带来建设用地需求增加。城乡互动是中国经济从数量增长转向质量发展、人们消费需求变化的结果,具有阶段转换与趋势变化的性质,将成为城乡中国的一个基本特征。与此同时,城、镇、村的功能分工更加明确。随着城乡互动的增强,市场和经济力量在城乡之间生产要素的配置主导性增强,更有利于大城市、城镇与乡村发展各自比较优势。大城市发挥其集聚、效率、创新、知识、产业、就业的优势,成为城乡人口就业和创造收入机会的场所;活化的村庄在满足城里人新的消费需求的同时,长出一批体现乡村特色、个性化、有地方风格的产业;在大城市和活化的乡村之间,部分乡镇成为连接城乡的驿站,承担城市部分产业转移等功能,也成为城乡人口互动的过渡地带。更为根本的是城市文明与乡村文明共融共生。我们在城市化过半以后才发现,不平等的城乡关系不仅没有消灭乡村文明,城市文明也出现大量病兆。在城市病困扰城里人的经济活动和生活后,他们开始主动到乡下去寻找另一种文明的慰藉。城市文明与乡村文明的共存与呼应的是城乡中国阶段的基本特征。

(二)城乡中国的主要土地问题

中国现行的城乡二元、政府垄断、土地资本化的土地制度是一套适应和助推高速经济增长与快速工业化城市化的体制安排,对中国成为世界制造工厂、矫正城市化滞后于工业化、实现乡土中国向城乡中国转型起到重要作用。但是,进入城乡中国阶段以后,经济发展阶段转换使得以地谋发展模式弊端凸显,产业转型升级与城市发展模式变化使得土地的发动机功能减退,保障单向城市化的土地制度安排已经不适应城乡互动后的城乡中国新格局。由于城乡中国阶段农民与土地、农民与村庄的关系已经和正在发生历史性改变,乡村现行的两大制度——农地制度与宅基地制度缺陷也显出不适应性。

1. 发展阶段转换与土地功能变化

从土地与增长的关系来看, 2010 年以后,中国的经济增速出现趋势性回落,即从过去 30 多年 10% 的高增长转向 6%—7% 的中高速增长平台,增长的动力更多依靠全要素生产率提高和创新驱动,发展导向从数量扩增转向发展质量提升。② 随着经济发展阶段转换,土地的发动机功能减弱,继续加大土地供应也难以拉升 GDP 增长。为了应对 2008 年的全球金融危机,中国政府采取增加财政投入、宽松货币供应、加大土地供给的方式来

① 韩鹏云、刘祖云:《农村社区公共品供给: 困境、根源及机制创新》,《农村经济》2012 年第 3 期;田毅鹏:《“村落终结”与农民的再组织化》,《人文杂志》2012 年第 1 期;田毅鹏:《村落过疏化与乡土公共性的重建》,《社会科学战线》2014 年第 6 期。

② 德怀特·珀金斯:《东亚发展:基础和战略》,北京:中信出版社 2015 年版;刘世锦:《中国经济增长十年展望 2015—2024》,北京:中信出版社 2015 年版。

保增长。令人遗憾的是,尽管土地宽供应一直持续到 2013 年,但经济增长率从 2009 年的 10. 6% 一直下滑到 7. 8% 。到 2013 年以后,由于经济继续下行,对土地的实际需求下降,建设用地的供应减少,土地供应与经济增长的关系从过去的供应创造需求转向需求引致供应。这表明,经济增长平台转换后,继续依靠土地宽供应促增长的方式已一去不复返。从土地与结构转变的关系来看,成就中国成为世界制造工厂的园区以地招商模式于 2004 年以后发生变化,东部地区的制造企业转向主要依赖转型升级和质量阶梯爬升,对土地低成本和土地抵押融资贷款的依赖减低,引致工业用地占比下降。差不多在同一时期,中西部地区开始模仿东部地区的园区以地招商引资及靠土地信贷提供基础设施模式,但是,由于内外部条件变化等因素的作用,这些地区不仅园区招商引资绩效不佳,相反以地招商引资造成政府债务高企、对土地抵押和银行贷款依赖增加。随着要素相对价格变化与制度成本上升,中国不可能继续依靠制度扭曲带来的土地低成本保住世界制造工厂地位。另外,许多城市随着用地从新增为主转向存量为主,土地上的附作物补偿不再是纯耕地的原用途补偿,加上农民权利意识的提高,征地拆迁的成本大幅上升,2008 年以来,政府土地出让成本大幅上升,很多地方占到一半以上,中国的城市化已告别低成本时代。城乡中国阶段不仅无法再依赖以地谋发展模式,还要处理这一模式发动高增长阶段产生的大量问题,尤其是必须应对和解决以地谋发展和以地融资带来的政府债务和银行金融风险。2010 年到 2015 年期间,地方政府承诺用土地出让收入偿还债务的平均占比达到 40% 。2008 年全国各类城市成立平台公司以后,城市扩张资金来源主要转向以地抵押,在土地成本上升、土地净收益下降情况下,城市政府继续加大基础设施投资,一些地区的新城、新区建设不断扩张,土地抵押融资是政府建设资金的主要来源。2008 年以来,土地抵押面积和金额从 16. 6 万公顷和 18107 亿元上升到 2016 年的 49. 08 万公顷和 113300 亿元。许多城市的土地抵押价值在土地高价时评估,经济下行后土地需求下降,土地实际价值与评估价值的差拉大,一些城市的土地杠杆率过高。着力解决土地抵押融资还贷风险是迈向新发展阶段的关键。

在城乡中国阶段,提高土地配置效率对经济增长质量的意义要远远大于增加土地数量拉经济增长。土地供应与配置方式如何因应这一经济增长阶段变化需求,是下一程土地与国民经济关系的重大问题。另一方面,以地招商引资和加大工业用地搞园区工业化的模式业已过时,建设用地结构的优化、工业用地的再配置、园区转型以及供地方式与结构变化,将是下一程要面对的重大土地政策问题。

2. 城乡格局变化与土地配置制度困境

现行土地配置制度——农地转用一律实行征收、建设用地只能使用国有土地;土地用途、规划、年度计划指标和所有制管制;城市政府独家供应土地——是一套高效保证和促进土地向城市转换的组合,它将乡村用地权力关闭,形成城市用地一个通道。土地使用的城市偏向又加剧了劳动力和资本往城市的单向配置。从近年来的新变化和未来趋势看,城乡格局从单向转向城乡互动,人口和劳动力从乡村到城乡的单向流动转向城乡之间的对流,城里人对乡村的需求上升带来乡村产业的复活与发展,乡村机会的增加又引致资本下乡。人口和资本配置变化带来的乡村经济活动的变革,凸显土地制度的不适应。当下乡村的衰败与农业产业的竞争力缺乏,与这套制度又很大关系,在现行土地制度安排下,农民利用集体土地从事非农建设权利被剥夺,导致大多数乡村地区非农经济活动萎缩,农村产业的单一,农民在乡村地区的发展机会受阻,造成乡村的凋敝和城乡差距的拉大。现行土地制度是阻碍城乡中国阶段城乡融合与平等发展的最大障碍。如果乡村不能获得平等的建设用地权利,乡村空间就无法实现与城市空间平等的发展权,乡村产业发展受阻,人口和劳动力就不可能持久地向乡村流动,资本下乡因没有获利前景而不可能而昙花一现,乡村振兴战略就找不到有效的实施路径。

3. 农业历史转型考验农地制度选择与变迁方向

在乡土中国阶段、计划经济时期、农村改革时期,农地制度的选择与变迁都是引起全社会关注的议题。随着集体所有、家庭承包制度被确立为农村基本经济制度,中国在快速城市化时期的城市土地问题更加突出,农地制度的改革被搁置一边。在城乡中国阶段,由于农业发展方式转型与农民高度分化,变革农地制度和经营制度的现实需求与呼声会使农地问题重新成为热点。这一阶段的农地问题既有遗留下来的悬而未决难题,也有农业转型出现的新问题:

第一,集体所有制的政治与制度选择。中国共产党选择了公有制社会主义制度,集体所有制就是这一制度在乡村的基础制度安排。集体所有制的实现有不同的选择,集体化时期采取的是国家控制下集体组织代理行使土地权利的安排,农村改革时期采取的是集体所有下的成员权利安排,两种安排的制度绩效已有大量实证检验。在城乡中国阶段,改革时期做出的成员权集体所有制安排面临现实提出的挑战,比如,既然集体所有是成员所有,新出生人口作为集体成员如何享有成员土地权利?减少人口是否应该交出集体成员权?当集体成员不再从事土地经营以后,集体所有者是否有权主张将发包给集体成员的承包经营权收回?集体存在的大量未界定到农户的资源产权属谁?这些资源在投入使用与再组合以后的利益属于谁?在城乡中国阶段,集体所有制如何安排是一个政治选择问题,且会对农地制度的稳定性与权利结构产生根本影响,进而影响农户行为和资源配置。

第二,农民成员权利的保障与处置方式。对农民土地权利的安排与保障是农地制度的基础。集体化时期的教训是剥夺了农民的土地权利,造成国家和农民利益双损;改革时期的经验是在集体地权下赋权于集体成员并对其权利予以政策和法律保障,给农民吃的定心丸也换来国家在乡村的稳定。在城乡中国阶段会不断出现变革农地制度的呼声,在求变时最容易针对的就是赋予到农民头上的土地权利,列举的理由如,集体成员只是享有集体土地的承包经营权,一旦他不再依赖土地为生,土地权利应该回到集体所有者;小农持有土地不利于规模经营和农业现代化;土地不再是农民的命根子,过强保护农民土地权利会使中国农业失去变革的机会等等。这些意识和倾向如果变成公共政策和制度推动,对政治经济和社会的稳定性危害无法估量。

但是,随着农民出村与非农经济活动增加,尤其是农二代对土地和农民的观念发生重大变化以后,农地制度安排与农业经营制度之间的匹配已经出现了不一致。尽管法律明确承包权是农民的财产权,但是它同时也是一个用益物权,农民承包土地与集体之间是承包发包关系,在人地分离趋势下,承包权与经营权分离成不可逆之势,承包权的权利内涵会发生那些变化?制度选择的方向是朝向更强更完整的承包权保障,还是在设置底线下朝向有利于强化经营权的方向?由于结构变迁及农民与土地关系变化,仅仅以不许动应对意识形态和偏激做法,又会延误实际变革需求的制度供给。

第三,经营权的权利地位与经营制度的演化。从农地制度与农业经营的关系来看,耕作权是影响最为直接的一项权利。随着人地的分离与农民的分化,城乡中国阶段的农业效率取决于经营者对土地利用的权利安排。从发展趋势来看,中国的农业经营制度必然朝向适度规模和经营主体多元化的方向演化,但是如何抵达这一目标?经营权如何从千万小农的承包权中分离出来?如何使经营权成为一种有保障的权利,赋予经营权的权利有多大?赋权强度的火候如何把握?都是目前已经遇到、未来会更加显化的亟待想法解决的问题。

4. 乡村分化与宅基地制度滞后

在中国的农村几项土地安排中,宅基地制度是最落后的一项制度安排。在现行宅基地制度下,农民对宅基地享有依成员资格无偿取得的分配权、占有权和房屋所有权,但宅基地的财产权利残缺,没有收益权、出租权、抵押权和转让权。宅基地制度安排的强成员权弱财产权倾向,进一步强化农民以成员身份获得与占有宅基地的倾向,弱化了农户之间以财产权交易和市场方式配置宅

基地的可能路径。被集体制度强化了的农民对宅基地的占有观念,使农民不会轻易放弃他们手中的宅基地,因为一旦放弃,其基本权利就失去了。既然无法通过交易获得宅基地财产权益,农户的理性选择当然是占着,哪怕宅基地的使用价值降低了。

结构变革事实上带来改革这套宅基地制度的可能性。一是一定比例的农户已经在城市(镇)购房,可以预期未来这一比例还会进一步上升。这意味着,农户随着经济活动的变化和收入水平的提高,他们的居住方式在逐步离开本土,宅基地的居住功能和安身立命之所的重要性在降低;二是以 80 后为主的农二代,其离土、出村、不回村的倾向明显,他们与农业和土地的粘度降低,其生活方式、就业特征与后代的教育选择都在城市,无偿分配和占有宅基地的效用减低,宅基地及其上的房屋已成故土,占有和居住的功能弱化;三是宅基地功能唯一不变的就是离土、出村、回村、返农的“农一代”,他们对农业和土地有着特殊的情感,宅基地就是祖业,祖屋就是他们的归宿,他们更看重宅基地的占有、居住、生活和福利配置。总体来看,如果宅基地制度有合理的安排,在农二代直至农三代身上有可能找寻到宅基地改革的突破口。未来一个时期农民与宅基地关系取决于改革设计和分寸把握。代际不同,宅基地的功能不同,对他们宅基地权利保障与实现也应不同。农一代决定宅基地改革的循序渐进,农二代决定改革的节奏和速度。

五、基本结论与政策建议

从历史变迁的角度来审视,改革开放 40 年的最伟大成就,是使中国从乡土中国转型为城乡中国。一方面,中国的农民高度分化,不同类型的农民与乡村的经济和社会关系发生分野。伴随农民的离土出村,他们与土地和村庄的粘度松解,尤其是农二代不仅离土出村,而且不返农、不回村,就业在大城市、县城和镇成为归宿,乡土成故土、乡村变故乡,农业在告别过密化的同时也在多功能化。中国的结构形态已经告别费孝通意义的乡土中国。另一方面,城市化从单向转向城乡互动,生产要素在城乡之间的配置活跃,城乡之间的分工与互联互通增强,乡村在分化的同时业态、产业、功能多样化,城乡两个文明彼此需要与共生共荣,这种新型的城乡关系与作为成熟形态的城市中国呈现独特的阶段性特征,城乡中国成为中国今后相当长时期的一个阶段。

城乡中国阶段的土地问题也呈现出阶段性特征。一方面,它不同于乡土中国,土地不再是国家收入和农民生计的主要来源,农地的经济重要性下降,农二代与土地和农业的情感疏离,且不再以地为生、以农为业,到了从出生就已经城市化的农三代,他们更是与土地和农业的关系脱离,思考和处理城乡中国的土地问题必须摒弃乡土中国的土地观。另一方面,由于城乡中国阶段的经济增长模式和发展动能转换,产业转型升级和城市转向内生发展,城乡关系出现历史性转折,土地与国民经济和结构变革的关系改变,土地发动机功能衰竭,以地谋发展模式的成本收益结构变化,风险加大,因此,城乡中国的土地问题不能继续以快速城市化时期的土地公共政策来应对。中国下一程的重要使命是完成从城乡中国到城市中国的现代化转型,解决好城乡中国的土地问题是关键。

1. 明确城乡中国阶段的土地功能定位

中国十分幸运地利用土地的发动机功能创造了堪称奇迹的经济高增长和快速的工业化城市化。土地在城乡中国阶段将扮演怎样的角色,取决于在客观把握这一阶段趋势性特征基础上对土地功能的正确定位。一是必须痛下决心告别以地谋发展模式。土地的发动机功能已经完成其快速推进工业化城市化的历史使命,继续依赖土地发动增长的效力减退,风险加大,制度成本上升,收益下降。但是,由于体制和利益惯性,只要各类主体还可以依赖土地谋发展,中国经济就不会主动转向创新驱动的质量发展模式。中央政府在这方面应当主动作为,因为支撑这套模式的中枢——地方政府增长导向、土地指标控制与调控、货币与土币联动——都控制在中央政府手上,转变土地功能有利于中央政府从数量增长转向质量发展的目标。实际上,中央政府主动切断以地谋发展通道的收益是大于成本的,因为这套模式产生的风

险(包括金融和社会风险)主要由中央政府承担,以地谋出的增长很大程度是数量型增长,切断以地谋发展机制,短期面临阵痛,但长期是受益的,由此可以换来更优的质量增长,解决国民经济长期存在的结构问题。二是土地从供给主导转为需求引致。土地发动机功能因土地供应由政府独家供给主导而生。由于土地供应由政府主导、独家供给的地方政府以土地投放拉增长,以土地低价供应招商引资,以土地出让和抵押融资推动基础设施和城市建设。在城乡中国阶段,经济发展阶段转换,工业化方式转变,土地供应转向需求引致,不仅不会损伤经济增长,相反能提高土地供给的质量,矫正扭曲的土地结构,使土地供应满足真实的土地需求,促进经济发展阶段转换与转型。三是从政府主导的配置转向规划与市场主导的配置。在快速城市化阶段,为了保护耕地和约束地方政府转地行为,中央政府对土地使用总量、结构与变化动态进行规划、审批和年度指标管制。在地方政府以地谋发展激励和规划约束力失效的现实下,这套管制安排对于实现中央政府耕地保护目标起到一定作用。在城乡中国阶段,经济发展不再依赖地方政府以地谋发展推动,刚出台的中央机构改革方案将国土空间规划、城市规划、土地利用规划整合到新成立的自然资源部,为实现有效的规划管理创造了条件。中国未来的土地管理真正能够实现在规划和用途管制下,发挥市场在土地资源配置中的作用,促进土地集约节约利用,提高土地配置效率。

2. 城乡互动的土地配置制度改革

进入城乡中国阶段后,城乡互动的特征已经显现,人流和资本流已经在城乡之间对流,促进土地从乡村向城市单向配置的土地制度必须改革。城乡中国阶段的土地配置改革一方面要促进城市用地的高效配置助力城市转型升级,另一方面要通过土地配置制度改革实现乡村平等发展权。一是征地制度改革。中国的土地的城市化阶段已经过去,城市框架已经搭建,没有必要继续沿袭低价征地城市化模式,这既因为不需要继续通过大面积征地为城市扩张提供大量新增建设用地,也因为存量建设用地继续沿用征地方式成本高昂。因此,城乡中国阶段有条件也有必要按照国际通行规则——即公共目的、市场价补偿、程序公开透明——改革现行征地制度,这不仅不会给经济增长造成损伤,还有利于社会稳定与公平正义。二是城市土地结构改革。以地谋发展造成的土地结构扭曲是国民经济结构失衡的根源。在城乡中国阶段,通过优化土地结构解决结构失衡大有可为,重点是城市用地从增量为主转向存量为主,减少政府以地招商引资、降低工业用地比例,减低政府依靠增加基础设施用地保固定资产投资,严格控制新城、新区建设,控制地方政府新增办公用地比例,盘活政府存量公共用地,减少保障房等供地,增加和多渠道保障住房用地供应。三是城中村改造与城市更新中的土地制度创新。城乡中国阶段必须解决二元土地制度形成的双轨城市化,包括改变单一征地模式造成的城市化成本抬升,借鉴市地重划经验,利用土地价值增值捕获解决城市更新中的资本平衡、土地所有权利益以及土地增值收益的合理分配。允许城中村农民集体利用集体土地提供租赁房,解决进城农民在城市的体面落脚和居住问题。四是城乡建设用地的权利平等。在符合规划和用途管制前提下,农民集体建设用地与国有建设用地享有同等的权利,集体经济组织和农民可以利用集体建设用地从事非农建设,享有出租、转让、抵押建设用地的权利。

3. 适应农业转型的农地权利和经营体系重构

城乡中国阶段的农业发展迎来契机,农民对农地经济依赖性下降使农业告别生存农业,消费需求变化使农业告别吃饭农业,农业投入结构和发展方式变化使农业告别过密化农业。农业的内涵、功能、要素组合、经营和服务规模、可盈利性等等都在呈现出与乡土中国和快速城市化阶段的巨大变化。为此,农村土地制度和经营制度的变迁是势不可挡的,在很大程度上,农地制度安排的选择与变迁方向决定农业转型的成败。一是集体所有制改革。农村最重大的改革是对集体化的集体所有制进行改革,并在法律上明确为“农民集体”,在新型集体所有制下,集体资源和资产是农民成员集体的集合,集体组织是这个集合委托的代理人。只有在产权清晰、归属明确、治理有效的

前提下,集体经济才能壮大。因此,集体所有制改革首先在方向上必须明确不是重回集体化,不能搞归大堆,不能侵犯农民土地权利。界定集体所有资源产权,重点是上一轮未到户的集体资源产权的界定,以免以权侵公及以私侵公。产权界定清晰以后,允许集体资源资产集体经营、委托经营、合作经营,集体资源资产经营收益由成员按份共有。二是承包经营权的分割与合约保障。农村改革最重要的成果是赋予集体成员承包经营权,承认农民对土地的财产权利。农民拥有土地财产权并不妨碍农业转型、要素组合与其他经营主体使用土地,不能以任何理由动摇和损害已经赋予农民的土地财产权利。在城乡中国阶段,农民的离土出村和农二代、农三代对土地观念的变化,农地承包权与经营权的分离势在必然,是农业生产要素组合的重要部分。农地承包权与经营权的分割是集体成员承包经营权的自然权利,承包农户是决定权利是否分割和如何分割的决策者,集体组织不得以集体所有者名义介入和行使。从承包经营权分割出的经营权内涵依承包者与经营者合约议定,双方都必须遵守,合约受法律保护。农地三权分置之所以还要由顶层政策和法律宣示,因为集体所有制下承包权与经营权的权利分割合约容易受到权力侵犯,正式制度和法律保障更有利于界分三权的内涵与关系,更好地保障所有者、承包者与经营者各自的权利,对权利分割的正式安排不是为集体所有权削弱承包权、做大经营权提供方便。三是农业经营体系改革。农业经营体系是一个被严重窄化和误解的领域,长期在生产主体上打转转,理论讨论和公共政策的焦点就陷入是个体经营还是集体经营、是家庭经营还是合作或公司经营的两个极端。实际上,农业经营体系是围绕农业经营从田头到餐桌的产业、生产、组织、服务的完整体系。农业经营体系的改革既要提高农业经营者的效率,又要实现农业生产要素的有效组合和农业规模报酬。包括农业的多功能化和农产品价值链延伸,农产品增长从数量向质量转变;经营者在农业各个领域的进入,农民的改造与改变;农业经营制度变化,包括家庭经营的专业化,合作的演化,法人农业发展;以及以农业服务规模化、区域种植规模化、市场化实现农业规模经济。

4. 乡村振兴与宅基地制度改革

城乡中国阶段,乡村的分化还会加剧,部分乡村的复兴和大部分乡村的衰败总体来看是趋势使然。乡村振兴的公共政策是如何让有条件复兴的乡村能活得更好,让一些衰败的乡村相对体面,需要在振兴乡村战略背景下思考宅基地制度改革的内容和路径。一是改革宅基地的无偿分配制度。宅基地的无偿分配导致村庄成员大量超占村庄用地,甚至耕地,村庄无序扩张,可以考虑时点划断办法,对原占用宅基地的农户沿用无偿使用办法,对时点以后享有成员资格的集体成员,可以有偿获得集体所有宅基地使用权。二是赋予农民宅基地财产权。目前的制度安排下,农民对宅基地只有占有权、使用权、居住权,没有出租权、收益权、转让权、抵押权和继承权。农民不能有偿退出,他们占着让其废弃、闲置也不可能还回集体,大量农村房屋破败与村庄空心化与此有关;农民不能出租、收益、处置,他们进城就少了一块可变现的资本,农民不能抵押、转让,宅基地就无法资本化,乡村投资资金无从解决,因此,必须赋予宅基地财产权,农民宅基地可以有偿退出,可出让、转让、交易,从事乡村相关产业。三是对外村人和外来资本的有序开放。没有外来人和外部资本进入就无法活村。四是宅基地权利与集体建设用地权利的同权。目前的土地权利中,尽管宅基地也属于集体建设用地,但是在权利内涵上,宅基地只能建设用于农民居住的房屋,没有出租、转让和抵押权,随着集体建设改革到位以后,两者的权利差异会更大。因此,在实行集体建设用地与国有土地同地同权的同时,也要实行农村宅基地与集体建设用地的同地同权。五是乡村规划、管制和集体组织的权力。我国现行的宅基地管理在法理上是政府严格管制,但是面对如此多的乡村主体和农户,管理成本极其高昂,实施效力很差。城乡中国阶段的宅基地管制应该将村庄纳入国土空间规划范围,在村庄规划中,控制和锁定村庄宅基地总量,有关部门的宅基地管理就是总量和规划管制,村内宅基地如何使用和农户之间的宅基地处置交由村集体组织。

Land Issues in Urban-Rural China

Liu Shouying

(*School of Economics*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*)

Abstract: After 40 years of reform and opening up, China´s urban-rural relationship has undergone a revolutionary leap forward. The viscosity of farmers and land has changed. Man-land relations in rural areas, farmland rights, agricultural management systems, agricultural development modes, village institutions, and urban-rural relations have presented new features. Rural China has transformed into urban-rural China. As a result of intergenerational revolution, agricultural transformation, rural-household differentiation, and urban-rural interaction, land issues in urban-rural China are not only different from those in rural China, but also different from those in the stage of rapid urbanization. Land function has changed due to its transformation in the development stage. Urban-rural structural changes have brought about difficulties in the land allocation system. The historic transformation of agriculture has brought about the inadaptability of farmland rights to management system. Rural-household differentiation has highlighted the lagging of the homestead system. The key to realizing the transformation of modernization from urban-rural China to urban China is to solve the land issues of urban-rural China. Therefore, we must promote the land reform with the stage of urban-rural China as its background. The key point is to ensure the positioning of land function in the stage of urban-rural China. We must implement the reform of the land allocation system with urban and rural interaction, and reconstruct the systems of farmland rights and management so as to adapt to the transformation of agriculture. We must also carry out the reform of the homestead system based on the strategy of rural revitalization.

Key words: urban-rural China, land issue, reform

(责任编辑　　管　琴)